

гия, 1999. – 375 с.

2.Иванов В.П., Панфилов Д.Н. Микросхемы управления импульсными стабилизаторами фирмы Motorola // Chip news. – 1998. – №1. – С.24-28.

3.Иванов-Цыганов А.И. Электропреобразовательные устройства РЭС. –М.: Высшая школа, 1991. – 345 с.

4.Байтурсуинов В., Иванов В.П. Повышение КПД понижающих конверторов при синхронном выпрямлении // Chip news. – 1999. – №12. – С.28-32.

Отримано 11.02.2008

УДК 352.07 : 322.8

В.М.БАБАЄВ, д-р наук з держ. упр.

Харківська національна академія міського господарства

СТАЛІЙ РОЗВИТОК РЕГІОНУ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО ПРОГРАМУВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ

Розглядаються проблемні питання, пов'язані з розробкою і реалізацією державних програм регіонального розвитку, пропонуються дієві рекомендації щодо вдосконалення зазначених процесів.

У даний час в Україні сформувалось неоднозначне ставлення до системи державного програмування розвитку, зокрема, розвитку регіонального. З одного боку, наявний досвід розробки і реалізації таких програм виявив їх типові недоліки, насамперед: ігнорування базових принципів результативного програмного управління, розмитість цілей і неконкретність завдань, відсутність пріоритетів і конкурсних процедур відбору програмних заходів та відповідальності за виконання програм. Дотепер більшість державних програм не виконані повністю, і це не може не провокувати досить скептичного до них ставлення. З іншого, сам факт схвалення конкретної програми українським урядом і включення її до переліку програм, фінансованих з держбюджету, є значним стимулом для появи нових пропозицій щодо розробки і затвердження зазначених програм.

Тому не випадковою є думка більшості вітчизняних і закордонних фахівців з регіонального розвитку про необхідність серйозного оновлення процедур розробки і реалізації згаданих програм. Відповідний процес оновлення повинен початися з уточнення принципових позицій щодо упорядкування низки питань, які є вкрай важливими для вирішення проблеми в цілому, а саме: визначення місця програм у розробці й реалізації регіональної політики; формулювання обов'язкових вимог до програм як до найважливішого інструмента регіональної політики; установлення предмета, цілей і завдань програм; урахування необхідності варіантної розробки програмних заходів в умовах ресурсної

невизначеності; оцінка програмних можливостей реалізації пріоритетів регіональної політики й обґрунтування доцільності конкурсного відбору програм; організація контролю за ходом виконання, результативністю й ефективністю програм; підвищення і персоніфікація відповідальності за реалізацію програм; організація координації між програмами.

Питання, пов'язані з програмуванням соціально-економічного розвитку територій різних країн світу, досягненням сталого регіонального розвитку, детально розглядаються у роботах багатьох провідних вчених [5, 6].

Існує думка, що головна перешкода для реалізації державної політики полягає у вкрай слабкій фінансовій базі, нестачі коштів. Але не меншою проблемою є відсутність дієвих програмних розробок з розв'язання пріоритетних проблем кожної області і населеного пункту країни. Вважається, що такі програми доцільно мати тільки в тому випадку, якщо вони підкріплюються певним фінансуванням з держбюджету. Однак більш суттєвим є сам факт організації на місцях роботи з розробки програм на перспективу, формування варіантно обґрунтованого переліку конкретних дій з метою вирішення певних регіональних проблем. Відсутність подібних програм є одним з красномовних свідчень відсутності і регіональної політики як такої, оскільки остання може розроблятися і впроваджуватися тільки на базі всебічної оцінки регіональних ситуацій, виявлення і ранжирування регіональних проблем, знаходження шляхів їх вирішення при різних варіантах ресурсного забезпечення, при чіткому розподілу відповідальності за виконання певних дій і заходів.

У зв'язку з цим програмно-цільовий підхід до вирішення регіональних проблем варто розглядати як інструмент регіональної політики, що одночасно забезпечує як формування цієї політики в цілому, так і її реалізацію у вигляді конкретних програм різного рівня і призначення. Для цього програми повинні відповідати низці обов'язкових вимог [1, 5, 6].

Підвищення результативності і ефективності програм як інструмента регіональної політики багато в чому залежить від предмета програмного регулювання, встановлення цілей і завдань [1, 3, 4]. Предметом програм мають бути конкретні і пріоритетні регіональні проблеми, а не певні регіони або їх соціально-економічний розвиток.

Пропоновані рекомендації з упорядкування встановлення мети як найважливішого компонента розробки і реалізації програм виходять з того, що гранично чітко і конкретно сформулювати кожну з таких проблем – значить створити первинні передумови для концентрації

сил і засобів на вирішенні принципово розв'язуваних, а не політично декларованих завдань у чітко визначений термін.

Істотною організаційною умовою результативності програм варто вважати орієнтацію всіх розроблювачів на жорстко цільовий відбір програмних заходів і завдань. По-перше, необхідно забезпечити максимальну відповідність кожного пропонованого заходу встановленим меті; не можна перевантажувати цільову програму всім, що стосується області або населеного пункту в цілому, їх соціально-економічному розвитку взагалі, як це робиться на даний час. По-друге, потрібне чітке виділення подій, які фіксують початок і закінчення виконання кожного завдання.

Оскільки програми, як метод державного регулювання територіального розвитку і селективної підтримки регіонів, поки ще не спираються на системне подання про критичні регіональні ситуації, було б корисним скласти перелік потенційних зон програмного регулювання, з включенням обмеженої кількості локальних депресивних територій, на яких відсутні ринкові механізми і природно-ресурсні умови саморозвитку, а також таких територій, де потрібна лише цільова підтримка майбутніх «точок випереджального росту» [5]. Такі зони варто було б визначити сферами пріоритетного програмного фінансування з наданням гарантій державної участі; не виключено, що в окремих випадках було б корисно надати відповідним витратам статус захищених статей бюджетів всіх рівнів.

Формування такого переліку, який доцільно включити до складу функцій Міністерства регіонального розвитку та будівництва, природно, не означало б обов'язковості виділення коштів держбюджету для вирішення кожної включеної в цей перелік проблеми [5]. Однак за кожною з них могла б з'явитися відповідна програмна розробка, перелік яких міг би стати інформаційною базою для періодичного прозорого відбору проблем (а отже, і регіонів) для пріоритетного програмного розв'язання на державному рівні.

Сучасні програми ніколи не фінансувались у повному обсязі, що було і підставою, і виправданням невиконання програм. У той же час недофінансування настільки передбачуване, що при розробці кожної програми це варто враховувати як цілком імовірну умову. Для цього необхідно змінити технологію розробки програм, формуючи варіанти досягнення мети при різних обсягах фінансування. Зрозуміло, що в певних виняткових ситуаціях доведеться вдаватися до простого пропорційного скорочення всіх витрат за програмою, але в більшості випадків буде потрібний більш складний перегляд комплексу програмних заходів: зміна набору і послідовності їх проведення, коректування

змісту і строків реалізації відповідних завдань і т.п. Такі очевидні варіації не складні і цілком здійсненні на стадії розробки програм.

У цей час програми не відповідають одній обов'язковій вимозі – вирішенню невеликого числа найбільш пріоритетних, гострих і невідкладних регіональних проблем. При відсутності централізованої інформації про такі проблеми, загальноприйнятої методики їх порівняльної оцінки і ранжирування, державно вираженого інтересу до їх об'єктивної оцінки, українську регіональну політику взагалі не можна розглядати як орієнтовану за пріоритетами. Однак у тому випадку, коли мова йде про необхідність найбільш ефективного розподілу обмежених коштів на реалізацію однотипних заходів державної підтримки регіонів (у першу чергу програм), ранжирування розв'язуваних проблем і конкурсний відбір пропозицій з розробки і реалізації відповідних програм є вкрай необхідними. Для цього можуть бути запропоновані наступні заходи:

- розробка порядку формування щорічно оновлюваного офіційного переліку найбільш гострих регіональних проблем – потенційних об'єктів програм;

- установлення формалізованої процедури відбору пріоритетних проблем із зазначеного переліку, для реалізації яких можуть бути гарантовані бюджетні ресурси;

- організація за тими ж критеріями конкурсу пропозицій для включення їх у проект урядових пропозицій щодо розробки, початку реалізації і продовження впровадження державних програм у майбутньому фінансовому році;

- встановлення порядку проходження пропозицій щодо розробки програм шляхом процедури розробки і затвердження держбюджету на черговий рік.

Запропоновані заходи виходять з того, що витрачання державних коштів на розробку і реалізацію програм вимагає контролю не тільки з боку державного замовника за роботою виконавців, але й державного контролю за роботою самого замовника. Сьогодні це – одне із слабких місць державної системи розробки і реалізації цільових програм. Діючий нормативний порядок лише встановлює, що Держкомстат України повинен організувати щоквартальну статистичну звітність про реалізацію затверджених цільових програм за переліком показників, погоджених з Міністерством економіки України. Це міністерство, у свою чергу, за участю Міністерства фінансів України, державних замовників, зацікавлених органів державної влади і органів державного управління на місцях повинно організовувати експертні перевірки ходу реалізації окремих цільових програм [1-3]. Такі перевірки іноді здійсню-

ються, але їх результати жодного разу не стали підставою для коректування або «скасування» програм і, тим більше, підставою для притягнення до відповідальності тих, хто незадовільно організував виконання програми, нецільовим чином використав виділені кошти і т.д.

Проконтролювати доцільність затвердження організації виконання кожної цільової програми можна лише в тому випадку, якщо коректно позначений очікуваний результат і правильно розрахована вартість його досягнення [4]. Регіональна проблематика у зв'язку зі своєю соціально-економічною спрямованістю має специфіку у вираженні «результату» і «ціни», у зв'язку з чим розроблювачі програм часто взагалі вважають неможливим і непотрібним давати будь-які конкретні оцінки, крім «поліпшення», «забезпечення» і т.п. У цій ситуації пропонується ввести порядок роздільної оцінки ефективності й оцінки результативності програм. Мова йде про необхідність виявляти, з одного боку, міру виправданості витрат, а з іншого – те, наскільки реалізація програмних заходів буде забезпечувати досягнення очікуваних результатів.

Варто ввести в практику порядок, згідно якого експертиза виконання програм повинна бути комплексною і не повинна замикатися тільки на фінансових питаннях. Головне для кожної програми – досягнення результатів і забезпечення ефективності кожної програми, і в цьому напрямі варто переорієнтувати діяльність інституту експертизи проектів цільових програм і ходу їх реалізації.

Сьогодні реальної відповідальності за реалізацію програм ніхто не несе. При загальній відсутності виконання програм виправданням цьому завжди виявляється їх недофінансування з держбюджету. Однак, причин невиконання програм значно більше. Перша з них пов'язана з включенням у програми свідомо нездійснених (через дефіцит ресурсів) завдань, і відповідальність за це лежить на тому, хто пропонує і лобіює затвердження конкретних програм. Багато завдань не виконуються у зв'язку з витратою виділених коштів на непрограмні цілі, і відповідальність за це лежить на розпорядниках бюджетних коштів на місцях і т.д.

У зв'язку з цим рекомендується ряд заходів щодо забезпечення більшої відповідальності за розробку і реалізацію програми. Насамперед, необхідна повна персоніфікація всіх учасників розробки і реалізації програм. По кожній програмі повинен бути складений вичерпний перелік осіб, відповідальних за розробку і реалізацію програми з вказівкою конкретної особи, що представляє державного замовника, конкретних осіб, відповідальних за виділення державних коштів на дану програму, за одержання цих коштів, за доведення їх до виконавців, за

досягнення встановлених результатів на національному, обласному і місцевому рівнях. Повинні бути встановлені міри адміністративної й іншої відповідальності цих осіб за невиконання зазначених функцій.

Оскільки практично всі розглянуті програми реалізуються в порядку співфінансування (держаний, обласний і місцевий бюджети, кошти різних інвесторів і т.д.), доцільно організувати наглядацькі ради з числа представників структур-інвесторів. Головним завданням цих рад могла б стати підготовка рішень, що попереджають невиконання програм, що припиняють дію програм і т.п. Такі рішення могли б стати додатковим стимулом до більш відповідальної реалізації програм.

Власне, державні програми розв'язання регіональних проблем становлять лише невелику частину всіх національних програм і за кількістю, і за обсягом фінансування. В той же час майже всі державні програми мали і мають регіональну орієнтацію. У такий спосіб на території областей, де реалізуються програми, віднесені до властиво регіональних, одночасно і на тих же підставах фінансуються близькі за проблематикою завдання інших програм. У зв'язку з цим доцільно при розробці і реалізації кожної регіональної програми здійснювати заходи щодо координації між програмами. Для цього на стадії розробки кожної програми повинні бути: сформовані пропозиції по уточненню завдань інших державних програм за суміжними питаннями; введений особливий блок завдань, які мають шанс із найбільшою ефективністю і результативністю реалізуватися в складі інших програм; здійснений відбір завдань інших програм, які мають безпосереднє відношення до поставленої проблеми, виконуються незалежно від даної програми і для яких варто передбачити лише особливі заходи контролю за їх результатами та використанням для досягнення цілей даної програми.

Оскільки виконання цих рекомендацій припускає детальне знайомство розроблювачів з усім масивом реалізованих і підготовлених державних програм, необхідне створення відповідного інформаційного забезпечення з технічними можливостями цільового пошуку позицій будь-яких програм.

Не менш важлива координація між програмами і на стадії їх реалізації, коли з'явилася б можливість кооперації та інтегрування конкретних програмних завдань.

Загальні вигоди, які надає міжпрограмна координація, визначаються виключенням дублювання, укрупненням ряду завдань за рахунок об'єднання ресурсів, виділених на виконання суміжних дій, економією витрат і перевагою у часі. Функції міжпрограмного координатора мають бути покладені на вже згадуване Міністерство регіонального розвитку та будівництва або спеціально створений ним держав-

ний департамент [5].

В умовах політичної і соціально-економічної трансформації, довготривалих кризових явищ у всіх без винятку сферах суспільного життя країни державна регіональна політика може бути лише поєднанням концепції розв'язання регіональних проблем і конкретизованих заходів централізованого регулювання територіального розвитку. При хронічній нестачі бюджетних коштів практично в усіх регіонах зазначені регулятивні заходи повинні здійснюватися за найбільш пріоритетними напрямками, причому тільки в такій організаційній формі, що забезпечує встановлення конкретної мети, відбір найбільш результативних першочергових дій, можливість контролю за використанням коштів і результативністю кожної дії.

1. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23 березня 2000 р. №1602-III // Відомості Верховної Ради. – 2000. – №25.

2. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. №1001.

3. Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 р. №621.

4. Про запровадження результативних показників, що характеризують виконання бюджетних програм: Наказ Міністерства фінансів України від 8 серпня 2002 р. №621.

5. Адміністративно-територіальний устрій та сталий розвиток регіону (концептуальні основи та методологія) / В.М.Бабаєв, Л.Л.Товажнянский та ін. – Харків: НТУ «ХПІ», 2006. – 316 с.

6. Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза / Рук. авт. колл. и отв. ред. А.Г.Гранберг. – М.: Экономика, 2000. – 258 с.

Отримано 18.04.2008

УДК 69.059.7

І.М.ПИСАРЕВСЬКИЙ, д-р екон. наук, В.О.МЕЛЬМАН, канд. техн. наук,

Т.Г. МОЛОДЧЕНКО- СЕРЕБРЯКОВА, канд. екон. наук

Харківська національна академія міського господарства

КОНЦЕПЦІЯ І ЕТАПИ РЕАЛІЗАЦІЇ БУДІВЕЛЬНОГО ПРОЕКТУ

Розглядається концепція реалізації будівельного проекту в Україні. Охарактеризовані основні етапи сучасного будівельного проекту та проблеми його реалізуємості.

Дослідження сучасного стану управління будівельними проектами дозволило виявити як позитивні тенденції розвитку, так і низку невирішених проблем. Основною проблемою є неадекватність організаційно-управлінського механізму ринковим вимогам, що перешкоджає адаптації будівельних підприємств до ринку.